

Respuestas de Política Social a la Crisis Económica: La experiencia en países desarrollados

Nicholas Barr

London School of Economics

<http://econ.lse.ac.uk/staff/nb>

Seminario sobre Políticas Sociales hacia el Bicentenario: Impactos y Respuestas ante la crisis

Buenos Aires, 30 Setiembre 2009

Respuestas de Política Social a la Crisis Económica: La experiencia en países desarrollados

- 1 El contexto
- 2 Respuestas de corto plazo: Qué han hecho los gobiernos?
- 3 Políticas de largo plazo orientadas al alivio de la pobreza
- 4 Políticas de largo plazo orientadas a suavizar el consumo
- 5 Conclusiones

1 El contexto

Objetivos centrales de la política social

- Aumentar el bienestar individual, mediante
 - Seguridad de ingresos, mediante acceso a
 - Oportunidades de ingreso
 - Seguros
 - Suavización de ingresos
 - Alivio de la pobreza
 - Mantenimiento y mejora de la salud física y emocional
 - Educación para el desarrollo personal y el trabajo
- Nos concentraremos en la seguridad de ingresos

Preguntas Centrales

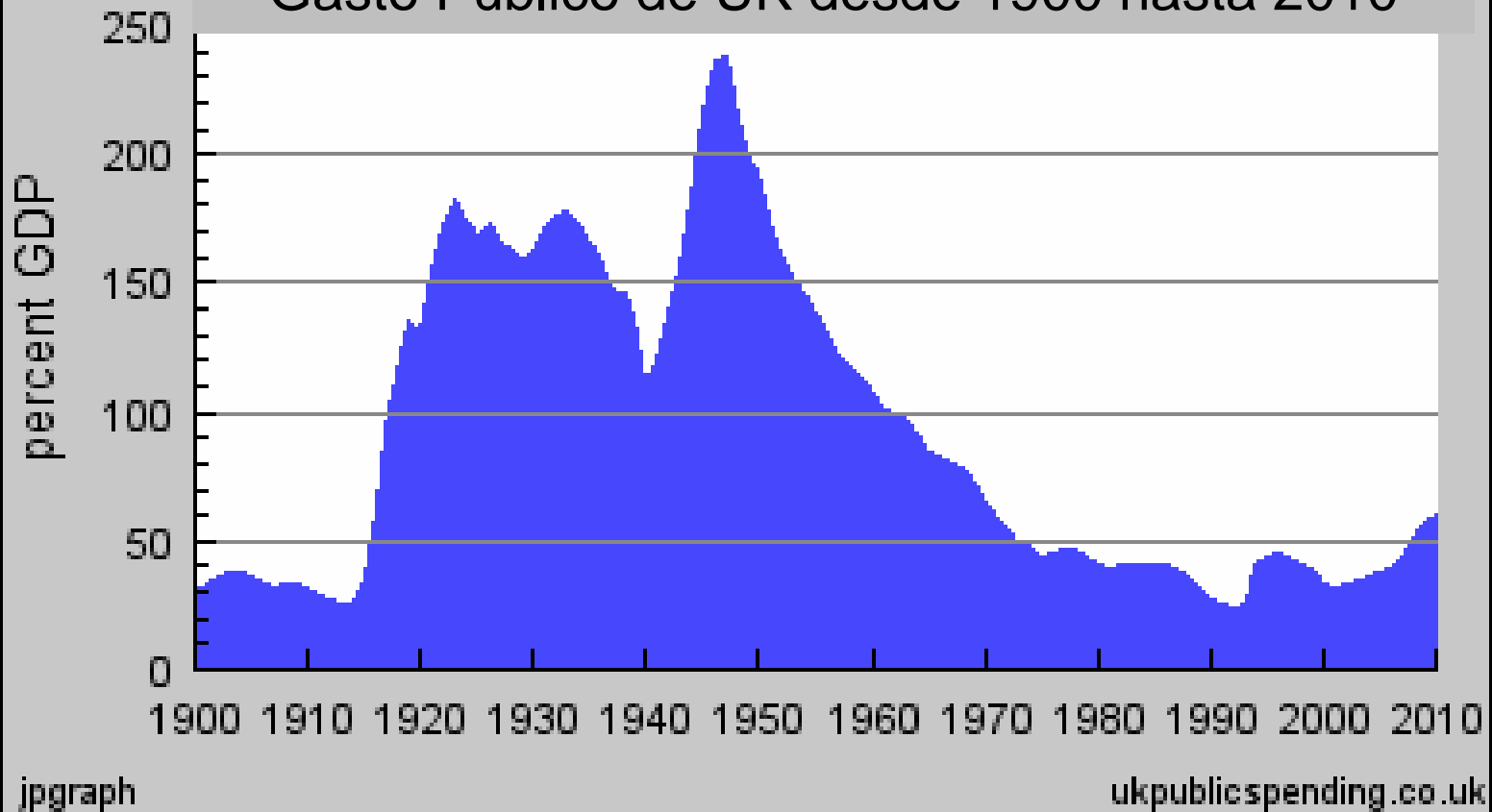
- Cambia la crisis el peso relativo que los políticos dan a los distintos objetivos?
- En particular, la respuesta a la crisis debería tener más importancia que el alivio de la pobreza o los seguros?

2 Respuestas de corto plazo: Qué han hecho los gobiernos?

2.1 Visión General

- Pocos cambios en la estructura de la protección social
- Más gasto público en protección social
- Más endeudamiento público para financiar el gasto adicional
- Cuán serio es el problema del mayor endeudamiento?

Deuda Pública de UK como porcentaje del PIB Gasto Público de UK desde 1900 hasta 2010



2.2 Respuestas específicas

Aumentos en el nivel de los beneficios

- Finlandia, desde 2011: un nuevo ingreso básico para los adultos mayores, 23% más alto que el existente
- Australia: 11% de aumento en la pensión mínima
- Bélgica, Francia, Corea, España y UK adoptaron políticas similares

No aplicación de ajustes automáticos en los beneficios

- Los sistemas de pensiones en algunos países (Canadá, Alemania, Suecia) tienen un ajuste automático de los beneficios con las contribuciones, si la recaudación crece más lentamente, los beneficios pueden perder valor real
- Varios países no aplicaron estas reglas este año, incluyendo a Alemania y España

Beneficios por única vez, como parte de los paquetes de estímulo

- Australia: beneficio de única vez por mas de US\$ 1.000
- Grecia, UK, USA tienen políticas similares
- Estas políticas se suelen extender más allá de los adultos mayores

Reducciones en contribuciones de seguridad social

- Dependiendo del diseño
 - Reducción en costos a empleadores, esperando que promueva empleo
 - Aumento en el ingreso neto de los trabajadores
- Políticas de este tipo se aplicaron en la República Checa, Alemania, Japón, España

Permitir acceso anticipado a algunos ahorros previsionales

- Dinamarca, Islandia: Los individuos pueden acceder anticipadamente a sus ahorros previsionales
- Australia ya permite acceso a ahorro previsional, por ejemplo, para evitar remate por hipotecas de sus hogares
- Ventajas de estas medidas: Estimula demanda durante la recesión
- Riesgos
 - La gente puede ponerse en riesgo de pobreza en la vejez
 - Especialmente importante dado que los fondos de pensiones privados perdieron 23% de su valor agregado en 2008 (*OECD Pensions at a Glance 2009*, p. 1)

Más mediano plazo: Promover el traspaso a activos de menor riesgo al acercarse a la jubilación

- Considerar una opción por defecto ajustada al ciclo de vida

Principal argumento

- Las presiones de corto plazo potencian las de largo plazo que conocemos, tales como el envejecimiento poblacional y el aumento de gastos médicos
- Por ello, las políticas estratégicas continúan como antes
 - Políticas para expandir cobertura
 - Políticas para asistir al ajuste en mercados laborales (no discutidas en esta presentación porque no es mi área de conocimiento)
 - Políticas para aumentar la edad de jubilación gradualmente
- La única otra opción (por ejemplo, Europa Central y del Este a principios de los 90), como medida temporal, es enfocarse en alivio de la pobreza. En el límite, esto significa beneficios uniformes

3 Políticas de largo plazo: Alivio de la pobreza

3.1 Pensiones básicas no contributivas

El mundo antes

- Las políticas sociales en 1950 se basaban en una serie de supuestos
 - Estados Nacionales independientes
 - Empleo generalmente de tiempo completo y a largo plazo
 - Movilidad internacional limitada
 - Familia nuclear estable, con varón proveedor y mujer al cuidado del hogar
 - Las habilidades adquiridas valían para toda la vida
- Aunque no eran cierto siquiera entonces, alcanzaba a ser la base realista para las políticas

Qué cambió?

- Aumento en la competencia internacional ('globalización')
- **Cambio en la naturaleza del trabajo, con mercados más fluidos ('post-industrialización')**
- Aumento en la movilidad internacional
- **Cambios en la naturaleza de la familia**
 - Estructuras familiares más fluidas
 - Aumento de la actividad laboral de mercado de las mujeres
- Vida útil de las habilidades más cortas
- Entonces, los determinantes del cambio son
 - Patrones de trabajo más diversos: problemas para la cobertura con beneficios contributivos vinculados al empleo
 - Estructuras familiares progresivamente más fluidas: problemas al basar los beneficios de las mujeres en las contribuciones de sus esposos

Argumentos para pensiones básicas no-contributivas

Pensiones básicas no-contributivas:

- Refuerzan el alivio de la pobreza en términos de
 - Cobertura
 - Adecuación
 - Balance de género
- Mejoran los incentivos laborales en relación a los beneficios definidos por ingresos
- Ofrecen focalización efectiva (la edad es un indicador de la pobreza)
- Pueden facilitar la movilidad internacional del trabajo, mediante arreglos de prorrateo
- El nivel de los beneficios se puede ajustar para reflejar las crisis económicas

Limitando los costos

- Ajustes para seguir las restricciones presupuestarias: Tres instrumentos
 - El monto de la pensión
 - La edad a la que la pensión se empieza a pagar
 - Tal vez un test de riqueza
 - El nivel de los beneficios se puede ajustar para reflejar las crisis económicas
- Ganancias respecto de costos
 - Ahorros en gasto en beneficios determinados por ingresos
 - Ganancia social (no-cuantificable) por la reducción de la pobreza e incertidumbre

Ejemplos de países

- UK: ilustra los problemas de cobertura, por lo que
 - Reducción en requisitos contributivos, es decir, movimiento hacia una pensión básica no contributiva
 - Posibilidad de comprar años adicionales
- Países de la OECD con pensiones básicas no contributivas
 - Holanda
 - Nueva Zelanda
 - Australia (incluye un test de riqueza)
 - Canadá (incluye un test de riqueza)
- Otros ejemplos
 - Chile: una pensión no contributiva fue creada en Julio 2008
 - Sud África

3.2 Beneficios a los niños

- Los beneficios a los niños están generalmente bien focalizados
- Esto no es accidental:
 - Los padres son jóvenes, por lo que no están en el máximo potencial de ingresos
 - La llegada de hijos generalmente reduce el ingreso del segundo miembro del hogar
 - Por razones del ciclo de vida, las familias con niños tienen ingresos menores en relación a sus necesidades en forma sistemática
 - Señalar excepciones es como argumentar que los fumadores que viven hasta los noventa años demuestran que los efectos de fumar sobre la salud no son ciertos
- Por otro lado, los beneficios focalizados a través de las madres pueden tener impactos sociales más amplios
- Ejemplos: UK, Sud África
- La mayoría de las ventajas de un esquema de pensiones no contributivas son aplicables a los beneficios a niños
- El monto de los beneficios puede ajustarse para reflejar las crisis económicas

4 Políticas de largo plazo: Suavización del consumo

4.1 Temas analíticos

Los distintos diseños de pensiones comparten los riesgos en forma diferente

- Pensiones privadas
 - En un esquema puro de CD, todo el riesgo cae sobre el trabajador
 - En un esquema puro de BD privado, el riesgo cae sobre el promotor del plan, es decir, los trabajadores, accionistas y clientes
 - En esquemas híbridos BD/CD, como en Holanda. el BD puede ajustarse por cambios, por lo que los pensionistas también comparten parte del riesgo
- Pensiones públicas
 - Seguridad Social:
 - En el caso puro, el riesgo cae sobre los contribuyentes actuales
 - Si los beneficios son ajustados, los beneficiarios actuales pueden compartir el riesgo
 - Financiamiento impositivo (o elementos impositivos en seguridad social): el riesgo es compartido con trabajadores actuales, pero también, por endeudamiento, con trabajadores y pensionados futuros
- Luego, en contraste con pensiones capitalizadas, un sistema con reparto puede compartir el riesgo entre generaciones

4.2 Sistemas Nacionales: Pensiones nacionales

- Replica cuentas individuales con fondos, pero puede ser reparto (actuarial)
- El gobierno mantiene un registro de contribuciones individuales, cada año aplica una tasa de interés nacional a la cuenta de los trabajadores
- Cuando el trabajador se retira, su cuenta nacional se convierte en una renta vitalicia
- En un esquema nacional puro, los beneficios son actuariales, el sistema también puede incorporar redistribución, es decir, beneficios mínimos o créditos por actividades de cuidado del hogar

Porqué pueden tener ventajas las cuentas nocionales?

- Simple desde punto de vista del trabajador
- Administración centralizada, bajos costos administrativos
- Evita muchos de los riesgos de las cuentas individuales capitalizadas, ya que evita la volatilidad de los mercados de capitales colectivizando y suavizando.
- No requiere capacidad institucional para manejar sistemas con fondos
- El ahorro puede ser una política equivocada (China) o la población puede no querer ahorrar
- En cualquier caso, las cuentas nocionales pueden ser la base para un paso futuro a capitalización parcial o total; por lo que pueden ser un punto de partida si las turbulencias en los mercados financieros continúan
- Cuentas nocionales o capitalizadas? Principios económicos sólidos para informar la decisión (Barr and Diamond 2008)

4.3 Pensiones Ocupacionales

- Muchas opciones
- Especialmente interesante
 - Arreglos híbridos en Holanda, acordados por sindicatos, empleadores y gobierno
 - Introduce un elemento CD en esquemas ocupacionales de BD, para compartir riesgos entre trabajadores y pensionados en forma ordenada
- La importancia de este arreglo es que considera el riesgo en forma explícita

4.4 Pensiones individuales

Lecciones de la economía de la información y del comportamiento

- Usar afiliación automática
- Mantener las opciones simples
 - Elección muy restringida es una característica del diseño intencional y que aumenta el bienestar
 - Pero una de las opciones puede ser para permitir la elección individual (Marks and Spencer o Saville Row)
- Diseñar una buena opción por defecto, que considere el perfil del ciclo de vida
- Separar la administración de cuentas de la gestión del fondo
 - Administración centralizada
 - Gestión del fondo, mayorista y competitiva

Ejemplo: El ‘US Thrift Savings Plan’

- El sistema (www.tsp.gov)
 - Inicialmente, voluntario para empleados federales, ahora es automático
 - Los trabajadores eligen entre cinco fondos
 - Administración de cuentas centralizada
 - Gestión de fondos mayorista
- Comentarios
 - Simplifica las elecciones para los trabajadores, respetando las restricciones de información
 - Mantiene bajos los costos administrativos
 - El nuevo sistema de pensiones personales en UK es similar

5 Conclusión

- No confundir medidas de corto plazo para responder a restricciones fiscales con reformas estructurales de largo plazo que responden a problemas que no han desaparecido
- Esta presentación discutió la dirección de la política cuando el corto y largo plazo van juntos, pero no siempre es cierto

Políticas a evitar

- Usar retiro anticipado o beneficios de invalidez como paliativos al desempleo
- Llevar un esquema de pensiones de capitalización a reparto puede ser una buena política o no, pero las restricciones fiscales son una mala razón para hacerlo
- Revertir reformas previsionales de largo plazo: Una rápida conversión de un esquema de capitalización en uno de reparto como respuesta a la crisis fiscal es un error
- Reducciones fuerte en gasto en salud y educación debilitan la inversión en capital humano, del que depende el crecimiento.

Conclusión

- Una lección clave de la crisis fiscal es recordarnos que uno de los objetivos centrales de la protección social es compartir los riesgos
- El diseño de la protección social debe considerar como se comparten los riesgos explícitamente
- Las medidas en respuesta a crisis de corto plazo no deberían entrar en conflicto con reformas de largo plazo

Referencias

Barr, Nicholas and Diamond, Peter (2008), *Reforming pensions: Principles and policy choices*, New York and Oxford: OUP.

Barr, Nicholas and Diamond, Peter (2009), 'Reforming pensions: Principles, analytical errors and policy directions', *International Social Security Review*, Vol. 62, No. 2, 2009 (also in French, German and Spanish)

Barr, Nicholas and Diamond, Peter (2010), *Pension reform: A Short Guide*, New York and Oxford: OUP.

OECD (2009), *Pensions at a Glance 2009*, Paris: OECD

US Thrift Savings Plan (<http://www.tsp.gov>)